

Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung

493-3

23. Jahrgang 1979



Verlag Stämpfli & Cie AG Bern

INHALTSVERZEICHNIS

ABHANDLUNGEN

BERNARD VIRET, Prof. Dr. iur., Direktor der Vaudoise Vie, Lausanne: La situation du travailleur en cas de maladie.	I
KARL G. LÜÖND, Dr. phil., Vorsteher des Amtes für Sozialversicherung der Stadt Zürich, Zürich: Die obligatorische Krankenversicherung nach kantonalem Recht unter besonderer Berücksichtigung der zürcherischen Gesetzge- bung	38
MICHAEL RIEMER, Prof. Dr. iur., Zürich: Umgehung des reglementarischen Kapitalauszahlungsverbot bei Personalvorsorgestiftungen mit Rentenversicherung.	63
HANS PETER TSCHUDI, Prof. Dr. iur., a. Bundesrat, Basel: Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Sozialversicherung.	81
JOSI J. MEIER, Nationalrätin, Rechtsanwältin, Luzern: Zur Stellung der Frau in der Sozialversicherung.	105
THOMAS A. BÜHLMANN, cand. iur., Zürich/Bern: Unfälle beim Sporttauchen und obligatorische Unfallversicherung.	122
WALTHER HUG, Prof. Dr. iur., Zürich: Die Kodifikation des Arbeitsrechts.	161
ALFRED MAURER, Prof. Dr. iur., Zürich: Die soziale Alterssicherung der Frau in der Schweiz.	187
HANS F. ZACHER, Prof. Dr. iur., München: Das neue deutsche Sozialgesetzbuch – der Einbau der Sozialversiche- rung in das Sozialleistungssystem	249
MICHAEL RIEMER, Prof. Dr. iur., Zürich: Die Stiftungsaufsichtsbehörden im Konflikt zwischen Arbeitsplatz- sicherung und Vorsorgeziel.	266

GESETZGEBUNG

- KARL HEINZ MÜLLER, Dr. iur., wissenschaftlicher Adjunkt des Bundesamtes für Sozialversicherung, Bern:
 Die Sozialversicherungsgesetzgebung des Bundes und der Kantone im Jahre 1978. 209
- OTTO BÜCHI, Direktionsadjunkt des Bundesamtes für Sozialversicherung, Bern:
 Werdendes Sozialversicherungsrecht des Bundes. 280

RECHTSPRECHUNG

- WILFRIED LÜTHY, Dr. iur., Präsident des Versicherungsgerichts des Kantons Bern, Bern:
 Aus der Praxis des Versicherungsgerichts des Kantons Bern. 71, 149
- RUDOLF RÜEDI, Dr. iur., Fürsprecher, Bundesgerichtsschreiber am Eidgenössischen Versicherungsgericht, Luzern:
 Aus der Praxis des Eidgenössischen Versicherungsgerichts 1978. 219

BLICK INS AUSLAND

- ROBERT ADAM, Dr. iur., a. Senatspräsident, München:
 Debatte über Alterserhöhung in der Rentenversicherung der USA. 154
- ROBERT ADAM, Dr. iur., a. Senatspräsident, München:
 Ansteigende Arbeitslosigkeit in den USA. 305

BIBLIOGRAPHIE

- KARL HEINZ MÜLLER, Dr. iur., wissenschaftlicher Adjunkt des Bundesamtes für Sozialversicherung, Bern:
 Bibliographie der Schweizerischen Sozialversicherung 1978. 308

LITERATURANZEIGEN

HUGO AEBI/ULRICH FREY (Herausgeber): Schweizerische Gesundheitspolitik heute und morgen. (Prof. Dr. E. Baur)	76
JACQUES-JEAN RIBAS, MARIE-JOSÉ JONCZY, JEAN-CLAUDE SÉCHÉ: Traité de droit social européen. (Berenstein)	77
Prof. Dr. GERHARD WEISSER: Beiträge zur Gesellschaftspolitik. (Gysin)	157
Prof. Dr. HANS F. ZACHER (Herausgeber): 1. Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs. 2. Sozialrechts- vergleich im Bezugsrahmen internationalen und supranationalen Rechts. (Gysin)	242
STEFAN MÜLLER: Die Entstehung und Entwicklung der AHV von 1945 bis 1978. (Gy- sin)	243
Dr. iur. RICHARD STEINER: Der Grundsatz von Treu und Glauben in der Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts. (Maurer)	244
Prof. Dr. EIKE V. HIPPEL: Grundfragen der Sozialen Sicherheit. (Gysin)	315
JÜRGEN H. SOMMER: Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz. (Gysin)	316
KARL OFTINGER: Ausgewählte Schriften. (Oswald)	318
Prof. Dr. iur. THEODOR TOMANDL: System des österreichischen Sozialversicherungsrechts. (Maurer) ..	319
Dr. iur. HANS RUDOLF SUTER: Allgemeine Bedingungen der Diebstahlversicherung. (Maurer) ...	320

MITTEILUNGEN

Dr. iur. KURT E. SOVILLA neuer Bundesrichter am EVG	79
Neuer ständiger Mitarbeiter der SZS	79
Erfahrungen mit Behindertenarbeit	80
Walther Hug-Preis für rechtswissenschaftliche Forschung	160

DAS NEUE DEUTSCHE SOZIALGESETZBUCH – DER EINBAU DER SOZIALVERSICHERUNG IN DAS SOZIALLEISTUNGSSYSTEM*

VON HANS F. ZACHER, MÜNCHEN

Seit 1970 arbeiten wir in der Bundesrepublik Deutschland daran, das Recht der öffentlichen Sozialleistungen in einem Sozialgesetzbuch zusammenzufassen. Die Sozialversicherung wird darin einbezogen und wird sicher die jedenfalls quantitativ bedeutendste Teilmenge der Normen stellen. Sie haben mich eingeladen, Ihnen darüber zu berichten. Ich bedanke mich nicht nur im eigenen Namen für diese Ehre, sondern auch im Namen des werdenden Sozialgesetzbuches, das so einem ausländischen Publikum von Ihrer Kompetenz vorgestellt werden darf.

Natürlich ist mir in einer halben Stunde nur eine äusserst knappe Skizze möglich. Ich will diese in drei Abschnitte gliedern:

- I. Die Entwicklung des deutschen Sozialleistungsrechts, das den Gegenstand dieser Bemühungen bildet, und des Sozialversicherungsrechts in ihm,
- II. die Beschreibung von Geschichte und Konzeption des Kodifikationsvorhabens und
- III. seine Bedeutung für die Sozialversicherung.

I. DER ZU VERARBEITENDE RECHTSBESTAND

Die *deutsche Gesetzgebung über die Sozialversicherung* wurde vor knapp 100 Jahren, 1881, durch eine Botschaft des deutschen Kaisers an den Reichstag eingeleitet. Auf sie hin ergingen 1883 das Gesetz betreffend

* Referat, das Herr Prof. Dr. iur. HANS ZACHER, Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität München sowie Mitglied und 1970/71 auch Präsident der Expertenkommission für das deutsche Sozialgesetzbuch, am 29. Juni 1979 an der Generalversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Versicherungsrecht in Zürich gehalten hat.

die Krankenversicherung der Arbeiter, 1884 das Unfallversicherungsgesetz und 1889 das Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung der Arbeiter. Dreissig Jahre später schloss die Zusammenfassung dieser drei Gesetze in der *Reichsversicherungsordnung* von 1911 nicht nur die Aufbauphase der deutschen Sozialversicherung ab, sondern auch die grosse Zeit der Kodifikationen des deutschen Kaiserreiches, die zwischen 1867 und 1911 die Gesetzeswerke z. B. der Gewerbeordnung, des Strafgesetzbuches, der Zivilprozessordnung, der Strafprozessordnung und vor allem des Bürgerlichen Gesetzbuches hervorgebracht hatte. Das Ansehen dieser Kodifikationen bewirkt bis heute auch ein hohes Ansehen des Prinzips der Kodifikation.

Die Reichsversicherungsordnung umfasste 1805 Paragraphen und war – nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch mit 2385 Paragraphen – die zweitumfänglichste dieser Kodifikationen. Wie keine andere aber war sie von vornherein von der Gefahr bedroht, durch ändernde und ergänzende Gesetze verändert, ausgehöhlt und überholt zu werden. Steter Wandel ist allgemein ein Kennzeichen des Sozialrechts. Die permanente Ausgeburt neuer Regelungen für Personengruppen und Sachprobleme ist ein Kennzeichen jedenfalls des deutschen Sozialrechts. Das erste Beispiel für diese Relativität der Kodifikation des Sozialversicherungsrechts in der Reichsversicherungsordnung setzte schon das Angestelltenversicherungsgesetz von 1911. Während nämlich die Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung für die Arbeiter als das Vierte Buch in die Reichsversicherungsordnung einging, wurde die Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung für die Angestellten, die zeitlich parallel zur Reichsversicherungsordnung beraten und beschlossen wurde, in einem besonderen Gesetz ausserhalb der Reichsversicherungsordnung geregelt. Die folgende Entwicklung führte dazu, dass sich das deutsche Sozialversicherungsrecht über die Reichsversicherungsordnung hinaus in einigen Dutzend Gesetzen von grösserer Bedeutung geregelt fand, während auf die Vielfalt der Einzelfälle Hunderte weiterer Gesetze Anwendung finden konnten und können. Die Kodifikation der Reichsversicherungsordnung selbst glich immer mehr einer alten Festung, die in Teilen verfiel, in anderen Teilen geschleift wurde, während einzelne Forts – nämlich die Bücher über Unfall- und Rentenversicherung – neu und kraftvoll wieder aufgebaut wurden.

In der *Phase seiner Entstehung* konnte das deutsche *Sozialversicherungsrecht* für sich in Anspruch nehmen, die bei weitem *wichtigste Regelung* von Sozialleistungen zu sein. Das galt nicht nur quantitativ – etwa nach der Zahl der betroffenen Personen und der Masse der umgewälzten Finanzmittel. Es galt auch qualitativ. Das Fürsorgerecht jener Zeit etwa war noch «halbes», einseitiges Recht. Ich meine damit: es verpflichtete zwar die Gemeinden, berechnete aber die Bedürftigen nicht. *Nach dem Ersten Weltkrieg* erfuhr das Verhältnis des Sozialversicherungsrechts zu den anderen Sozialleistungen einen ersten Wandel. Der Krieg hatte zahlreiche Kriegsgegner hinterlassen. Die *Kriegsopferversorgung* musste für sie auf völlig neue, bessere Grundlagen gestellt werden. *Armenfürsorge* und *Jugendwohlfahrtspflege* wurden neu und moderner strukturiert. Und die Erfahrung der Massenarbeitslosigkeit in den Nachkriegsjahren schlug sich in grundlegend neuen Vorkehrungen der *Arbeitsvermittlung* und der *Arbeitslosenversicherung* nieder. *Nach dem Zweiten Weltkrieg* stellten die Folgen des nationalsozialistischen Regimes, des «totalen Krieges», der Niederlage mit Besatzung und Vertreibung vor eine sozialpolitische Aufgabe eigener Art, die mit der Hinterlassenschaft des Ersten Weltkriegs nur noch wenige Züge gemeinsam hatte. Massnahmen zur Entschädigung der Opfer der nationalsozialistischen Schreckensherrschaft, zur Entschädigung der Kriegspersonen- und Kriegssachschäden, zur Hilfe für die Kriegsgefangenen, Vertriebenen und Häftlinge osteuropäischer Diktaturen und dergleichen mehr wurden zu wichtigen Bestandteilen des gesamten Sozialleistungssystems. Später wurden Sozialhilfe- und Jugendwohlfahrtsrecht im Geiste des sozialen Rechtsstaates modernisiert.

Mit dem steigenden Wohlstand und intensiverer Suche nach Gleichheit schien soziale Sicherheit in dem negativen, defensiven Sinne des Kampfes gegen Not und gegen Einbrüche der sozialen Biographie – wie etwa durch Krankheit, Unfall, Invalidität usw. – mehr und mehr unzulänglich. Sozialleistungen sollten nicht nur diesen defensiven Zweck, sondern auch das positive Ziel haben, dem Menschen *zur Entfaltung* seiner Persönlichkeit *zu verhelfen*. Innerhalb der herkömmlichen Systeme sozialer Sicherung führte das zu einer Betonung der *Rehabilitation*. Darüber hinaus aber entwickelten sich selbständig sogenannte Entfaltungshilfen. Besonders deutlich wird das in der Ausbildungs- und Arbeitsför-

derung. Die *Ausbildungsförderung* ist ein umfassendes System, den Studierenden der Gymnasien, Fachoberschulen, Fachhochschulen und Hochschulen, die ihr Studium nicht aus eigenen Mitteln oder aus dem zumutbaren Unterhalt der Eltern finanzieren können, zu einer bescheidenen, aber doch rechtlich gewährleisteten Lebensgrundlage zu verhelfen. Die *Arbeitsförderung* umschliesst zwar weiterhin die Instrumente von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Sie reichert sie aber wirkungsvoll durch eine Reihe von Vorkehrungen zur Pflege des Arbeitsmarktes und durch die Hilfen zur Förderung der individuellen Arbeitsbefähigung in positiver Richtung an.

Als ein Ergebnis musste so in den sechziger Jahren folgendes festgestellt werden:

1. Das System der Sozialleistungen ist *immer besser, vielfältiger und umfassender* geworden. Aber es wurde *unübersehbar*. Nur noch der Experte kann den Gesamtkomplex überblicken. Und es wurde *undurchschaubar*. Wie ein Dickicht entzieht es sich den Blicken des Rechts- und Hilfesuchenden. Das musste und muss um so schwerer wiegen, als die Angewiesenheit auf soziale Hilfen weithin in einem umgekehrten Verhältnis zur Fähigkeit der Wahrnehmung und Nutzung komplizierter sozialer Systeme steht.
2. Das *Sozialversicherungsrecht* hatte seine *Einzigartigkeit*, ja vielleicht sogar seinen Vorrang unter den Sozialleistungssystemen *verloren*¹. Die Ordnung der sozialen Sicherung und der sozialen Entfaltungshilfen war ein grösseres Ganzes geworden. Das Sozialversicherungsrecht nimmt darin zwar einen besonders wichtigen Platz ein. Aber dafür, dass das sozialstaatliche Ziel einer menschenwürdigen Existenz für

¹ Anmerkung der Redaktion: Die schweizerische Sozialversicherung ist umfassender. Nicht nur fehlen in der Bundesrepublik Volksversicherungen wie die AHV und IV, sondern es besteht überhaupt keine integrale Invalidenversicherung (Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung vom 5. Juli 1934 mit späteren Ergänzungen). Die Arbeitslosenversicherung ist als Bestandteil im Arbeitsförderungsgesetz enthalten. Und Militärversicherung sowie Erwerbsersatzordnung sind aus Zusammenhängen mit dem Milizsystem heraus unserer Sozialversicherung einverleibt worden; die Familienzulagen in der Landwirtschaft offenbar aus Bedürfnissen der Rechtspflege. Sollte die kommende Ausgestaltung der beruflichen Vorsorge ebenfalls ein Zweig unserer Sozialversicherung werden, so würde hier ein Bereich erfasst, der in der Bundesrepublik überhaupt nicht entsprechend entwickelt ist (BV Übergangsbestimmungen Art. 11).

alle, der Sicherheit der persönlichen Lebensbedingungen, der Milderung von Abhängigkeiten und des Abbaus unangemessener Wohlfandsdifferenzen erreicht wird, sind andere Sozialleistungssysteme nicht weniger wichtig.

Daraus ergab sich das *Bedürfnis, das Sozialleistungsrecht als eine Ganzheit sichtbar und in seinen Teilen besser durchschaubar zu machen*, um den Bürger zu befähigen, die Rechte, Hilfen und Chancen, die es ihm gewährt, leichter wahrzunehmen und wirkungsvoller zu nutzen. Somit bot sich – etwa ein halbes Jahrhundert nach Erlass der Reichsversicherungsordnung – erneut die Idee der Kodifikation des Sozialrechts an: diesmal aber nicht einer Kodifikation des Sozialversicherungsrechts, sondern einer Kodifikation des Sozialrechts, die das Sozialversicherungsrecht mit anderen Sozialleistungssystemen vereinigen sollte.

II. ZUR GESCHICHTE DES SOZIALGESETZBUCHES

Dieser Gedanke, das Sozialleistungsrecht in einem Sozialgesetzbuch zusammenzufassen, fand sich erstmals in der sog. *Rothenfelser Denkschrift* für die Neuordnung der Sozialleistungen in der Bundesrepublik Deutschland von 1955. Der Vorschlag zeitigte zunächst keine Wirkungen. 1959 hiess es dann im *Godesberger Programm* der SPD: «Die gesamte Arbeits- und Sozialgesetzgebung ist einheitlich und übersichtlich in einem Arbeitsgesetzbuch und einem Sozialgesetzbuch zu ordnen.» In die amtliche Politik aber fand die Idee erst durch die *Regierungserklärung* des Bundeskanzlers Brandt von 1969 Eingang. 1970 berief die Bundesregierung eine *Sachverständigenkommission*, die aus 30 Mitgliedern besteht. Sie arbeitet eng mit den zuständigen Bundesministerien, insbesondere dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, zusammen, welchem die Federführung bei dem gesamten Vorhaben zukommt. Sie erarbeitete eine – dann auch von der Bundesregierung und den gesetzgebenden Organen zugrunde gelegte – *Konzeption* für die Arbeiten, aus der hier folgendes festgehalten sei:

1. Arbeitsziel und -methode wurden mit der Formel «*Kodifikation bei begrenzter Sachreform*» umschrieben. Gemeint ist damit, dass die sozialpolitische Substanz der in die Kodifikation einzubringenden Gesetze

im wesentlichen unverändert bleiben soll. Nur das erschien überhaupt als machbar. Eine umfassende Sozialreform in der Sache wäre ein ganz anderes Thema. Sie würde ein ganz anderes Engagement aller Befassten – vor allem in der Politik – und ganz andere Verfahrensweisen voraussetzen. So verständlich, ja notwendig dieser Quietismus auch ist, so hat er doch nachteilige Wirkungen selbst schon für die Kodifikation gezeigt. Sinnvolle Kodifikation darf sich nicht mit dem glättenden Fortschreiben dessen begnügen, was schon in den Gesetzen steht. Sie bedarf eigenständiger Zielsetzung. Genauer: sie setzt voraus, dass die Nachfrage nach rechtlicher Ordnung so ermittelt wird, wie sie von der Sache her besteht. Die Formel von der «Kodifikation bei begrenzter Sachreform» hat ein Nachdenken darüber vorschnell verhindert.

2. Eine besonders schwierige Aufgabe war es, die Sozialleistungen, deren Regelung in das Sozialgesetzbuch *aufgenommen* wird, von denen zu unterscheiden, die *nicht* in das Sozialgesetzbuch *aufgenommen* werden.
 - Vor der Türe des Sozialgesetzbuches liess der Gesetzgeber Regelungsbereiche, in denen versucht wird, soziale Probleme *unmittelbar zwischen Privaten* auszugleichen: so das Arbeitsrecht – das ja parallel einer besonderen Kodifikation zugeführt werden sollte –, das private Wohnungsrecht und den Verbraucherschutz. Dementsprechend wurden auch Regelungsbereiche nicht aufgenommen, in denen soziale Sicherheit unmittelbar unter Privaten dargestellt wird: wie z. B. – was dieses Auditorium besonders interessieren dürfte – das Privatversicherungsrecht.
 - Ausserhalb des Sozialgesetzbuches liegen ferner alle Bereiche, in denen das Gemeinwesen Gleichheit durch *gleichen Zugang* aller zu *öffentlichen Einrichtungen und ihren Leistungen* herzustellen sucht wie im Schul- und Bildungsbereich.
 - Ausgeklammert blieb sodann die *Wirtschaftsförderung*, obwohl auch sie als Sorge für Wohlstand und gegen Not verstanden werden muss und obwohl etwa sektorale und regionale Wirtschaftsförderung häufig auf sozialen Ausgleich zielen. Nur wo sie, wie bei der Arbeitsförderung, im Verbund eigentlicher Sozialleistungssysteme auftritt, wurde auch die Wirtschaftsförderung einbezogen.

- Auch innerhalb des sich so Herausschälenden engeren Kreises von Sozialleistungsrecht hat der Gesetzgeber pragmatisch Abstriche gemacht. So hat er weite Teile des *Kriegs- und Regimefolgenrechts* – wie das Recht der Kriegssachschäden und der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts – als *historisch* und allmählich auslaufend nicht in die Kodifikation aufgenommen.
 - Hinsichtlich der sozialen Sicherung der *Beamten, Richter und Berufssoldaten* durch das sog. Versorgungsrecht wurde dem Regelungszusammenhang des öffentlichen Dienstrechts der Vorrang zuerkannt.
 - Schliesslich wurde alles Sozialleistungsrecht, das noch in die *Kompetenz der Länder* fällt, ausgeklammert.
3. Sodann musste eine Konzeption für die *Gliederung des Stoffes* gefunden werden, der danach nun in das Sozialgesetzbuch aufgenommen werden sollte. Eine *Übersicht*, die das Ergebnis darstellt, *liegt Ihnen vor*². Ich darf darauf verweisen. Zur Erläuterung nur so viel. Man hat die Gesamtmasse in *zwei allgemeine* und *acht besondere Bücher* gegliedert. Die allgemeinen Bücher enthalten Normen, die grundsätzlich für alle Sozialleistungsbereiche gelten sollen. Die besonderen Bücher betreffen je einzelne Sozialleistungsbereiche. Die allgemeinen Bücher sind das erste und das letzte, das zehnte Buch. Die besonderen Bücher sind das zweite bis neunte Buch. Das mit Abstand grösste Einzelbuch wird das *vierte Buch* über die *Sozialversicherung* werden. Es wird deshalb in mehrere Kapitel unterteilt werden.

Insgesamt soll das Gesetzgebungswerk mehrere hundert Gesetze ablösen. Die Schätzung der Zahl der Paragraphen, die eines Tages durch das Sozialgesetzbuch abgelöst werden sollen, geht auf 3000 bis 5000. Das Sozialgesetzbuch selbst wird vermutlich mit zwischen 2000 und 3000 Paragraphen auskommen.

Die Unbestimmtheit dieser Angaben zeigt Ihnen bereits, dass die *Konkretisierung des Vorhabens* noch nicht weit vorangekommen ist. In der Tat hat der Gesetzgeber *bisher nur zwei* bescheidene *Teile* hervorgebracht. Es handelt sich um die beiden Teile, die in der Übersicht kursiv gedruckt sind:

² s. unten S. 265

- den *Allgemeinen Teil* für das gesamte Sozialgesetzbuch, der 67 Paragraphen umfasst und 1975 verabschiedet wurde;
- die *Gemeinsamen Vorschriften* für die Sozialversicherung – das ist der «Allgemeine Teil» des vierten Buches –. Diese Gemeinsamen Vorschriften umfassen 96 Paragraphen. Sie wurden 1976 verabschiedet. *Zwei weitere Teile* liegen dem Parlament als *Gesetzesentwürfe* vor:

1. das *Jugendhilferecht*, das in das Sozialgesetzbuch als achtes Buch aufgenommen werden soll. Es handelt sich hier weniger um ein legislatives Engagement für das Sozialgesetzbuch als um den zweiten Anlauf zu einer längst überfälligen Reform des Jugendhilferechts. Ob die Jugendhilfe überhaupt in das Sozialgesetzbuch aufgenommen werden soll, war von Anfang an heftig umstritten und ist es noch heute;
2. das *Verwaltungsverfahrenrecht*, welches das erste Kapitel des zehnten Buches des Sozialgesetzbuchs werden soll. Auch hier liegen besondere Umstände vor. Denn der Entwurf ist nur eine «soziale» Variante des allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes, das nach fast jahrzehntelangen Beratungen 1976 verabschiedet worden war.

Sieht man von dem besonderen Fall des Jugendhilferechts ab, so zeigt sich, dass der Gesetzgeber nur dort *vorangekommen* ist, *wo* er mehr oder *weniger Neues* geschaffen hat. Die *Umformung* vorgegebener Sozialgesetze in Teile des Sozialgesetzbuchs *dagegen* fällt ihm sichtlich *schwer*. Dafür gibt es vor allem *zwei Gründe*. Der *erste Grund* ist der, dass die Politik, indem sie das Kodifikationsvorhaben in Marsch setzte, *nicht* zugleich die Maschine der *Sozialgesetzgebung* *anhielt*. Im Gegenteil. Diese produzierte unbeeinträchtigt weiter Novellen und Spezialgesetze. Alle Arbeiten am Sozialgesetzbuch fanden so gleichsam – ähnlich Arbeiten an Brückenpfeilern – mitten im Strom der Sozialgesetzgebung statt.

Der Versuch, zu zählen, wie oft die Vorschriften, die in das Sozialgesetzbuch aufgenommen werden sollen, seit Beginn der Arbeiten am Sozialgesetzbuch, also seit 1970, geändert worden sind, führt zu einer Zahl von etwa 400 Änderungen. Versucht man zu gewichten, welche dieser Änderungen grundsätzliche Bedeutung gehabt haben, so kommt man immerhin auf etwa 60 bis 70 wesentliche Reformen.

Der *zweite Grund*, warum der Einbau der bisher selbständigen Gesetzgebungseinheiten in das Sozialgesetzbuch so schwer vorankommt, ist der, dass dieser Einbau nicht sinnvoll erscheint ohne ein *Mindestmass* an

harmonisierender Anpassung. Und hierin sehen allzu viele eine Gefahr für Besitzstände. Dabei geht es kaum je um die Interessen individuell Betroffener; denn an eine Leistungsminderung – und wäre eine Korrektur noch so fällig – wird kaum je auch nur gedacht. Die Widerstände kommen in erster Linie von den administrativen Trägern und ihrem gesellschaftlichen Hintergrund – so etwa für das soziale Entschädigungsrecht von den Kriegsopferverbänden, oder für die Sozial- und Jugendhilfe von den freien Trägern der Sozial- und Jugendarbeit, z. B. den Verbänden der kirchlichen Diakonie. Für sie alle ist schon die bestehende Eigenart eines Regelungszweiges für sich ein Besitzstand, von dem «man weiss, was man hat». In der Veränderung dagegen wird ein Risiko gesehen. Naturgemäss sind diese Widerstände im Bereich der Sozialversicherung besonders gross. Die deutsche Sozialversicherung ist dadurch gekennzeichnet, dass sie von einer grossen Vielfalt sehr unterschiedlicher Träger administriert wird. Diese sind teils mächtig, teils zahlreich, teils mächtig und zahlreich und fast durchwegs in sehr einflussreichen Verbänden zusammengeschlossen. Ihre Selbstverwaltungsorgane werden auf Grund von Wahlen im Regelfall paritätisch mit Vertretern der Versicherten und der Arbeitgeber beschickt. Die Vertretung der Versicherten liegt in der Praxis weitgehend bei den Gewerkschaften. Somit verbindet sich das politische Potential von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden mit dem administrativen Potential der Sozialversicherungsträger und ihrer Verbände, um dem Gesetzgeber die Stirn zu bieten.

III. DIE BEDEUTUNG DER KODIFIKATION FÜR DIE SOZIALVERSICHERUNG

Damit sind wir bei der Frage, was die Kodifikation denn nun für die Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland bedeutet.

I. DAS «SOZIALE RECHT» AUF SOZIALVERSICHERUNG UND DIE «EINWEISUNGSVORSCHRIFTEN» HIERZU

Am wenigsten bedeutet es vermutlich, dass es nunmehr im Allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuches ein «soziales Recht» auf Sozialversicherung gibt. Ich berichte darüber hier aber schon deshalb, um Sie auf die «sozialen Rechte» als den wohl *merkwürdigsten Einfall* des Sozialgesetzbuches aufmerksam zu machen. Im ersten Abschnitt des Allgemeinen Teiles des Sozialgesetzbuches nämlich fasst der Gesetzgeber das Programm zusammen, das er mittels der acht besonderen Bücher realisieren will. Dieses Programm könnte vielleicht eine etwas zu reichliche Präambel abgeben. Im Sozialgesetzbuch aber ist es als Gesetzestext ausgebracht. Und seine einzelnen Elemente werden als «soziale Rechte» bezeichnet. Damit dieser Trick sich aber nicht gegen den Staat selbst kehrt und die Bürger dieses Programm nicht mit wirklichen «sozialen Rechten» verwechseln, sagt der Gesetzgeber in § 2 des Allgemeinen Teiles des Sozialgesetzbuches:

«Aus den sozialen Rechten können Ansprüche nur insoweit geltend gemacht oder hergeleitet werden, als deren Voraussetzungen und Inhalt durch die Vorschriften der besonderen Teile dieses Gesetzbuchs im einzelnen bestimmt sind.»

Sie sehen: eine eigentümliche Definition von Rechten – dass sie nämlich keine Rechte sind.

Das für die Sozialversicherung einschlägige «soziale Recht» nun lautet in Abs. 1:

«(1) Jeder hat im Rahmen dieses Gesetzbuches ein Recht auf Zugang zur Sozialversicherung.»

Der Akzent liegt dabei auf dem «Rahmen dieses Gesetzbuches»; denn jeder Versicherungsweig hat einen enumerativen Katalog derer, die Zugang zu ihm haben. Abs. 2 lautet sodann:

- «(2) Wer in der Sozialversicherung versichert ist, hat im Rahmen der gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung einschliesslich der Altershilfe für Landwirte ein Recht auf
1. die notwendigen Massnahmen zum Schutz, zur Erhaltung, zur Verbesserung und zur Wiederherstellung der Gesundheit und der Leistungsfähigkeit und
 2. wirtschaftliche Sicherung bei Krankheit, Mutterschaft, Minderung der Erwerbsfähigkeit und Alter.
- Ein Recht auf wirtschaftliche Sicherung haben auch die Hinterbliebenen eines Versicherten.»

Was dies in der Sache bedeuten soll, wird in einer Art «zweiter Stufe» dieses «Eigenprogramms» des Sozialgesetzbuchs näher erläutert. Im zweiten Abschnitt des Allgemeinen Teiles nämlich übernehmen sog. «*Einweisungsvorschriften*» die Aufgabe, aufzuzählen, welche Leistungen in welchen Einzelvorschriften des Sozialgesetzbuches geregelt sind. Für die Sozialversicherung sind die §§ 21–23 einschlägig – je ein Paragraph für die Kranken-, die Unfall- und die Rentenversicherung. Hinzu kommt § 29, der die besonderen Leistungen zur Eingliederung Behinderter für alle Sozialleistungssysteme des Sozialgesetzbuchs zusammenfassend beschreibt. Das Gesetz ist hier – wenngleich selektiv – sein eigenes Inhaltsverzeichnis.

2. DER EINBEZUG DER SOZIALVERSICHERUNG IN EINHEITLICHE VORSCHRIFTEN FÜR DAS GANZE SOZIALLEISTUNGSRECHT

Der Allgemeine Teil des Sozialgesetzbuches enthält jedoch auch 55 Paragraphen «echten Rechts». Sie gelten grundsätzlich einheitlich für das ganze Sozialgesetzbuch. Allerdings behält § 37 des Allgemeinen Teils den besonderen Teilen Abweichungen vor. Jedoch ist es nicht die Absicht des Gesetzgebers, die wenigen erreichten Gemeinsamkeiten vorschnell preiszugeben.

- a) Eine Reihe dieser Vorschriften dient dem Zweck, die *Gesamtheit* der im Sozialgesetzbuch kodifizierten *Sozialleistungssysteme* dem Bürger als eine funktionale *Einheit* darzustellen.
- So ist angeordnet, dass die Träger der Krankenversicherung und weitere, durch die Landesgesetzgeber zu bestimmende *Stellen* – gedacht war an die Sozialhilfämter – zur *Auskunft über alle Sozialleistungen* verpflichtet sind.
 - *Alle Sozialleistungsträger* sind zuständig, *Anträge* auf Sozialleistungen auch *für andere Träger entgegenzunehmen*.
 - Alle Sozialleistungsträger sind *verpflichtet*, untereinander und mit gesellschaftlichen Einrichtungen und Organisationen wie z. B. den Wohlfahrtsverbänden *zusammenzuarbeiten*.
 - Die Verwirklichung eines Anspruches auf eine Sozialleistung darf nicht durch den *Streit darüber* hinausgeschoben werden, welcher von mehreren Sozialleistungsträgern *zuständig ist*. Dass auch ein anderer Leistungsträger zuständig sein kann, berechtigt den angegangenen Leistungsträger nur, die Leistung unter den Vorbehalt der Vorläufigkeit zu stellen, nicht aber die Leistung schlechthin bis zur Klärung der Zuständigkeit aufzuschieben.
 - Auf der anderen Seite sieht sich der Leistungsempfänger der Einheit der Sozialleistungssysteme auch dergestalt ausgesetzt, dass gegen seine Leistungsansprüche *Gegenforderungen eines anderen Leistungsträgers* als dessen, der von ihm in Anspruch genommen wurde, verrechnet werden können.
- b) Es ist nicht möglich, hier weitere Einzelheiten des Allgemeinen Teils ähnlich differenziert zu zitieren.
- So bestehen Vorschriften über eine *umfassende Aufklärungs-, Beratungs- und Auskunftspflicht aller Sozialleistungsträger* – einer der wichtigsten unter den Impulsen, die vom Sozialgesetzbuch ausgehen.
 - Eine Reihe von Vorschriften dient dazu, die *Effektivität der Leistungsansprüche zu steigern*: so etwa die Erleichterung der Antragstellung, die Kooperationspflicht der Sozialleistungsträger, die Vorschriften über Vorschüsse dort, wo Leistungen dem Grunde nach unbestritten, der Höhe nach aber bestritten sind, usw.
 - Eine andere Grundlinie des Allgemeinen Teils ist die entfaltende

und sichernde *Ausgestaltung der Subjektssphäre* der Leistungsempfänger. So ist die Rücksichtnahme auf die persönlichen Verhältnisse bei der Rechtsanwendung, die Anhörung der Beteiligten vor nachteiligen Entscheidungen der Sozialleistungsträger, der Schutz der Persönlichkeitssphäre durch Geheimhaltung und die Sicherung des Leistungsadressaten gegen nachteilige Vereinbarungen und Verzichte vorgesehen.

- Weitgehend Neuland hat der Gesetzgeber betreten, indem er einheitlich zu regeln suchte, unter welchen Bedingungen der *Leistungsempfänger* verpflichtet ist, *Auskünfte* abzugeben, *Ermittlungen* zu dulden, sich einer *ärztlichen Behandlung* zu unterziehen usw., und welche Folgen eine Weigerung hat.
- Wieder andere Vorschriften betreffen eine – sehr zufällige – *Auslese schuld-, erb- und vollstreckungsrechtlicher Einzelheiten*.
- Eine einheitliche Richtung dagegen haben die Normen, die das *Legalitätsprinzip* für das Sozialleistungsrecht unterstreichen. Immer wieder wird betont, dass Ansprüche auf soziale Leistungen nur durch Gesetz begründet werden können und nach Massgabe des Gesetzes erfüllt werden müssen. Der Spielraum für Vereinbarungen und Verzichte wird entsprechend eingeengt.

Die Anpassung der Sozialversicherung an diese gemeinsamen Normen hat sich nicht ohne ein gewaltiges Ächzen im Gebälk vollzogen. Nicht selten erschienen die Widerstände berechtigt. *Viele Vorschriften* des Allgemeinen Teils waren *nicht ausgereift*. Insgesamt war jedenfalls die Auswahl ihrer Themen äusserst zufällig. Die legislatorische Vorwegnahme des Allgemeinen Teils – ehe noch wesentliche Überlegungen über seine Stimmigkeit im Verhältnis zu dem besonderen Teil angestellt worden waren und werden konnten – war ein Schritt politischer Opportunität, nicht gesetzgeberischer Zweckmässigkeit, geschweige denn beruhigter gesetzgeberischer Überlegung. Auf der anderen Seite freilich war jenes Ächzen im Gebälk oft auch nur Ausdruck des Widerstrebens der Sozialversicherung, neue Vorschriften zu akzeptieren und unter oft nicht geringem Aufwand zu realisieren – besonders wenn diese durch nichts anderes erfordert sind, als durch den Plan, die Sozialversicherung in das grössere Ganze der Sozialleistungssysteme einzubeziehen.

Ähnliche Probleme wie hinsichtlich des Allgemeinen Teiles stellen sich auch im Hinblick auf den Einbezug des Sozialversicherungsrechts in das *zehnte Buch* über das *Verwaltungsverfahren* und die *Beziehungen der Leistungsträger zueinander und zu Dritten*. Da diese Teile des Gesamtvorhabens noch nicht Gesetz geworden sind, seien sie aber der gebotenen Kürze geopfert.

3. DIE SUB-KODIFIKATION DER SOZIALVERSICHERUNG IM VIERTEN BUCH

Eine ganz andere Frage nun ist: Was geschieht mit dem *eigentlichen Recht der Sozialversicherung*, indem es im *vierten Buch* des Sozialgesetzbuches neu niedergeschrieben werden soll? Hier ist zu unterscheiden zwischen den «Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung» und den einzelnen Kapiteln jenes vierten Buches: je wenigstens ein Kapitel für Krankenversicherungsrecht, Unfallversicherungsrecht und Rentenversicherungsrecht.

a) Die *Gemeinsamen Vorschriften* zerfallen im wesentlichen in *zwei Teile*:

- in eine Reihe *gemeinsamer Sachnormen* über den Geltungsbereich sozialversicherungsrechtlicher Vorschriften sowie einige Vorschriften über *Beiträge* auf der einen Seite
- und in Vorschriften über die *Selbstverwaltung* der Sozialversicherungsträger und die *Aufsicht* des Staates über sie auf der anderen Seite.

Die Vorschriften über *Selbstverwaltung und Aufsicht* sind weithin identisch mit dem bisher geltenden Recht, dessen Text dabei kaum verändert wurde. In den *Sachnormen* ging der Wille zur Neuerung weiter. Abgesehen vom Beitragsrecht, betreffen sie vor allem den im allgemeinen versicherten Personenkreis und Grundtatbestände wie «Beschäftigung», «Arbeitsentgelt» und «Einkommen». Auch hier jedoch führte der Umstand, dass die gemeinsamen Vorschriften lange vor den einzelnen Teilen des Sozialversicherungsrechts beraten und beschlossen wurden, zu problematischen Unvollkommenheiten. Eine Reihe wichtiger und allgemeiner Regelungen (z. B. über Verteilung und Einzug der Beiträge) bleibt so auf die besonderen Regelungszusammenhänge verstreut oder ganz ungeklärt.

- b) Was es für das Sozialversicherungsrecht bedeuten wird, wenn das *bisherige Recht* in die *einzelnen Kapitel* des vierten Buches des Sozialgesetzbuches «umgebettet» wird, lässt sich im Augenblick noch schwer abschätzen. Am weitesten vorangeschritten sind die Beratungen hinsichtlich der Krankenversicherung. Inwieweit ihre Ergebnisse für die Unfall- und Rentenversicherung übernommen werden können oder inwieweit die sachliche Eigenart diese Versicherungszweige oder die gesellschaftlichen und politischen Kräfte, die sich in ihnen manifestieren, Besonderheiten erzwingen, ist im Augenblick noch nicht abzu- sehen.

4. INDIREKTE WIRKUNGEN

Ich musste hier, was den Wert der bisherigen Arbeiten am Sozialgesetzbuch anlangt, viele Fragezeichen setzen. Ich möchte gleichwohl nicht sagen, dass das Vorhaben im Prinzip verfehlt oder wertlos wäre. Abgesehen von vielen gelungenen Verbesserungen, die sich neben Misslungenem und Gleichgültigem finden, sehe ich den Wert des Vorhabens vor allem in folgendem:

1. In dem *Bekenntnis zur grösseren Einheit* der Sozialleistungssysteme. Die Zersplitterung unserer Sozialleistungssysteme bringt unsere Sozialpolitik um viel von dem sozialpsychischen Erfolg, den sie dem Inhalt nach verdient. Der gesetzgeberische Versuch, Einheit darzustellen, kann helfen, dem Bürger besser bewusztzumachen, wie vielfältig entwickelt das Gesamtsystem ist.
2. Darin, dass das Vorhaben des Sozialgesetzbuchs *alle Beteiligten* nötigt, je länger, je mehr *in den übergreifenden Kategorien des grösseren Ganzen* der Sozialleistungssysteme *zu denken* und mit ihnen zu arbeiten. Als die Arbeiten am Sozialgesetzbuch begannen, schien es «den Sozialversicherern» unmöglich, jemals mit «der Sozialhilfe» in einen umfassenden sachlichen Ordnungsverbund gebracht zu werden. Und umgekehrt glaubte «die Sozial- und Jugendhilfe», ihre Eigenart verbiete jedes Zusammengehen mit anderen Sozialleistungszweigen. Mittlerweile hat man mehr und mehr das Gemeinsame entdeckt, aber auch gelernt, Eigenart im Rahmen der Gemeinsamkeit zu artikulieren und zu bewahren. Das hat fast immer zu einem vertieften, differenzierteren und offeneren Verständnis der eigenen Aufgaben und Praxis geführt.

- Vielleicht muss man sagen, dass sich die Sozialversicherung infolge ihres hohen Grades an Technizität solchen Bereicherungen gegenüber als besonders resistent erweist; aber das Prinzip gilt auch hier.
3. Schliesslich haben die Bemühungen um das Sozialgesetzbuch zu einem ungewöhnlichen *Aufschwung der Sozialrechtswissenschaft* geführt. Man kann sagen, dass seit der Epoche, in der die Reichsversicherungsordnung erlassen wurde, die Sozialrechtswissenschaft nie mehr den Rang erreicht hat, den sie heute einnimmt. Wenn das hier begrüsst wird, so ist das nicht die Nabelschau eines Wissenschaftlers. Vielmehr geht es darum, dass eine gesunde Rechtsentwicklung immer des Austausches zwischen den verschiedenen rechtlichen und juristischen Rollen bedarf. Niemand kann Verantwortung und Erfahrung derer leugnen oder gering schätzen, die ein Sozialleistungssystem administrieren, die die Betroffenen beraten und vertreten und die über ihre Ansprüche entscheiden. Aber niemand sollte auch verkennen, dass alle diese Verantwortung und Erfahrung der Praxis eine neue Qualität erlangt, wenn ihr eine systematische, von konkreter Erfahrung und Verantwortung eher unbefangene Wissenschaft zuarbeitet, wenn sie sich an den von der Wissenschaft erarbeiteten Prinzipien orientieren und ihre eigenen Standpunkte und Argumente um die, welche die Wissenschaft entwickelt, erweitern kann. So ist der Aufbruch der deutschen Sozialrechtswissenschaft, den die Arbeiten am Sozialgesetzbuch wesentlich mitverursacht haben, schon jetzt von spürbarer Bedeutung auch für die Sozialversicherung. Dabei sind es gerade die übergreifenden Zusammenhänge der Gesamtheit der Sozialleistungssysteme, die der Wissenschaft neue Anreize und Denkkategorien geliefert haben. Die Einbindung der Sozialversicherung in das grössere Ganze des Sozialgesetzbuches hat so auch auf diese indirekte Weise ihre Bedeutung für die Wirklichkeit der deutschen Sozialversicherung.

Es wäre nun sicher reizvoll, zu versuchen, die Erfahrungen mit der deutschen Sozialrechtskodifikation darauf zu prüfen, ob sich daraus ein *Ertrag* auch für die Schweiz oder *andere Länder* ergibt; denn das Bedürfnis nach ähnlichen Reformen ist weit verbreitet. Aber meine Zeit ist längst um. Und gar über die Schweiz zu sprechen, sind die Schweizer auch mehr berufen als ein deutscher Gast.

DAS DEUTSCHE SOZIALGESETZBUCH

– Übersicht –

Buch/Kapitel	Bezeichnung	Bisherige Regelung	Stand der Gesetzgebung
<i>Erstes Buch</i> ¹	<i>Allgemeiner Teil</i>	– (teils auf verschiedene Gesetze verstreut)	Gesetz vom 11. Dezember 1975
Zweites Buch	Ausbildungsförderung	Bundesausbildungsförderungsgesetz	
Drittes Buch ²	Arbeitsförderung	Arbeitsförderungsgesetz; Schwerbehindertengesetz	
Viertes Buch	Sozialversicherung	Reichsversicherungsordnung (RVO) und zahlreiche weitere Gesetze	
1. Kapitel ¹	<i>Gemeinsame Vorschriften</i>	1. Buch RVO, Selbstverwaltungsgesetz u. a. m.	Gesetz vom 23. Dezember 1976
2. Kapitel	Krankenversicherung	2. Buch RVO u. a. m.	
3. Kapitel	Unfallversicherung	3. Buch RVO u. a. m.	
4. Kapitel ²	Rentenversicherung	4. Buch RVO, Angestelltenversicherungsgesetz, Reichsknappschaftsgesetz, Handwerkerversicherungsgesetz u. a. m.	
5. Kapitel ²	Altershilfe für Landwirte	Gesetz über Altershilfe für Landwirte	
Fünftes Buch	Soziale Entschädigung	Bundesversorgungsgesetz, Gesetz über die Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen	
Sechstes Buch	Kindergeld	Bundeskindergehdgesetz	
Siebttes Buch	Wohngeld	Bundeswohngeldgesetz	
Achtes Buch	Jugendhilfe	Gesetz für Jugendwohlfahrt	Im Bundestag 1979 als Entwurf eingebracht
Neuntes Buch	Sozialhilfe	Bundessozialhilfegesetz	
Zehntes Buch			
1. Kapitel	Verwaltungsverfahren	– (auf zahlreiche Gesetze verstreut)	Im Bundestag 1978 als Entwurf eingebracht
2. Kapitel	Beziehungen der Leistungsträger zueinander und zu Dritten	1., 2. und 6. Buch RVO und zahlreiche weitere Gesetze	

¹ Teile, die bereits Gesetz geworden sind, sind hervorgehoben.

² Die Einteilung in Kapitel ist hier noch nicht geklärt.